



MONITOR - RIFIUTI EMILIA-ROMAGNA

L'organizzazione del servizio di raccolta dei rifiuti in Emilia-Romagna costituisce un modello singolare e in parte attribuibile alle specificità intrinseche della Regione. La situazione in essere risulta infatti parzialmente disallineata rispetto all'assetto predisposto dalla legge regionale in vigore, per effetto del permanere di una fase di transizione ereditata dalla precedente normativa. Quest'ultima, al fine di superare la diffusa frammentazione e di razionalizzare l'organizzazione e la gestione del servizio, prevedeva misure di incentivazione all'aggregazione e al superamento delle gestioni dirette tramite la stipula di apposite convenzioni tra le previgenti Autorità d'Ambito e gli operatori. A seguito di tali vicende, la maggior parte dei gestori svolge attualmente il servizio in base a tali convenzioni, che risultano in prevalenza scadute e, per questo, sottoposte a proroga in attesa di nuovi affidamenti conformi alla legge da parte di ATESIR, in qualità di ente di governo dell'ambito.

Le rilevazioni condotte hanno evidenziato la presenza di 15 gestori attivi nel servizio di igiene urbana, ciascuno dei quali serve mediamente 340 mila abitanti: è quindi evidente che il regime di transizione in atto non determini una situazione di frammentazione, né organizzativa né gestionale: i 15 bacini gestionali effettivi risultano essere addirittura inferiori in numero ai 33 previsti dalla pianificazione regionale. A questo proposito, l'elemento maggiormente caratterizzante è costituito dalla presenza determinante di due società quotate - Hera SpA e Iren SpA (attraverso la controllata IREN Ambiente SpA) - che da sole servono circa il 70% dei comuni della Regione, rappresentando, quindi un determinante elemento di aggregazione operativa.

L'immagine complessiva che emerge è dunque quella di una regione che, pur intraprendendo un processo di riordino del servizio di raccolta, abbia alle spalle una gestione consolidata ed efficiente, supportata, tra l'altro, da un'economia regionale tra le più attive in Italia. Tale scenario trova inoltre conferma se si considerano le performance positive della Regione in termini di qualità del servizio, con una percentuale del 63,8% di raccolta differenziata sul totale della produzione di rifiuti urbani.

Il presente documento è stato predisposto a ottobre 2019 sulla base di informazioni e dati, rilevati sulle gestioni attive esclusivamente nel segmento di igiene urbana, tra gennaio e febbraio 2018.

AMBITI
TERRITORIALI
OTTIMALI ED
ENTI DI
GOVERNO



La Regione Emilia-Romagna ha individuato un unico Ambito Territoriale Ottimale comprendente l'intero territorio regionale. Le funzioni di ente di governo d'Ambito sono state attribuite ad un organismo pubblico dotato di autonomia amministrativa, contabile e tecnica: l'Agenzia Territoriale Emilia Romagna Servizi Idrici e Rifiuti (ATERSIR) che risulta operativa. Rientrano nell'ATO regionale emiliano anche tre comuni toscani (Firenzuola, Marradi e Palazzuolo).

ATERSIR è strutturata e opera secondo due livelli organizzativi a ciascuno dei quali competono distinte funzioni di governo dell'ATO:

- funzioni "di primo livello", esercitate, con riferimento all'intero ATO regionale, attraverso il Consiglio d'Ambito, organo formato da nove sindaci o presidenti di Provincia (nominati dai Consigli Locali), che provvede, tra l'altro, all'approvazione del piano d'ambito (che è un involuppo dei livelli di pianificazione provinciale) e all'assunzione delle decisioni relative alle modalità di affidamento del servizio;
- funzioni "di secondo livello", esercitate, con riferimento a ciascun territorio provinciale, dai Consigli locali, costituiti dai comuni e dalla corrispondente Amministrazione Provinciale, che provvedono, tra l'altro, a proporre al Consiglio d'ambito le modalità specifiche di organizzazione e gestione dei servizi, a definire ed approvare le tariffe all'utenza, nel rispetto delle linee guida vincolanti del Consiglio d'Ambito, a controllare le modalità di effettuazione del servizio da parte dei gestori.

Al fine di rafforzare la gestione industriale dei servizi, la disciplina regionale attuale (L.R. 23/2011, art. 13, comma 4) prevede la possibilità che i bacini di affidamento provinciali previsti dai piani di ambito vigenti alla data di entrata in vigore della L.R. 23/2011 possano essere oggetto di ulteriore partizione per i nuovi affidamenti dei servizi, a condizione che sia garantito il miglioramento della qualità nell'interesse dell'utente, il raggiungimento degli obiettivi prestazionali, nonché il conseguimento di una maggiore efficienza ed economicità. Sulla base dei criteri stabiliti dalla Regione,¹ all'interno dei piani d'ambito provinciali sono stati delimitati complessivamente 33 bacini di affidamento.

¹ Direttiva vincolante approvata con DGR n. 1470 del 15 ottobre 2012.

NORMATIVA
REGIONALE E
PRINCIPALI ATTI
AMMINISTRATIVI

- L.R. 23 dicembre 2011, n. 23 *Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente.*
- Delibera di Giunta Regionale 15 ottobre 2012, n. 1470 *Direttiva relativa ai criteri per la partizione del perimetro territoriale dei bacini di affidamento dei servizi pubblici ambientali ai sensi dell'art. 13 comma 4 della L.R. n. 23 del 2011.*

STATO DELLA
PIANIFICAZIONE
D'AMBITO

- Piano Regionale di gestione dei rifiuti, approvato con deliberazione dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna n. 67 del 3 maggio 2016.
- Il piano d'ambito regionale è, come sopra accennato, un involuppo dei livelli di pianificazione provinciali, comunque approvati da ATERSIR. Nel caso del territorio bolognese, i piani seguono l'assetto gestionale. Di seguito il quadro complessivo.

PRGR e Piano d'Ambito	Anno di adozione/aggiornamento
Piano d'Ambito Provinciale Ferrara	2017
Piano d'Ambito Provinciale Forlì Cesena	2016
Piano d'Ambito Provinciale Modena	2016
Piano d'Ambito Bacino Geovest	2014
Piano d'Ambito Provinciale Parma	2015
Piano d'Ambito Provinciale Piacenza	2015
Piano d'ambito Provinciale di Ravenna	2015
Piano d'Ambito Provinciale Reggio Emilia	2016
Piano d'Ambito Provinciale Rimini	2018
Piano d'Ambito Provinciale Bologna (esclusi i Comuni del bacino affidato a Geovest)	2018

QUADRO
COMPLESSIVO
DELLE GESTIONI

Gestioni in economia		Gestioni affidate		
Comuni	Abitanti	N. Gestori	Comuni	Abitanti
5	11.698	15	329	4.437.143

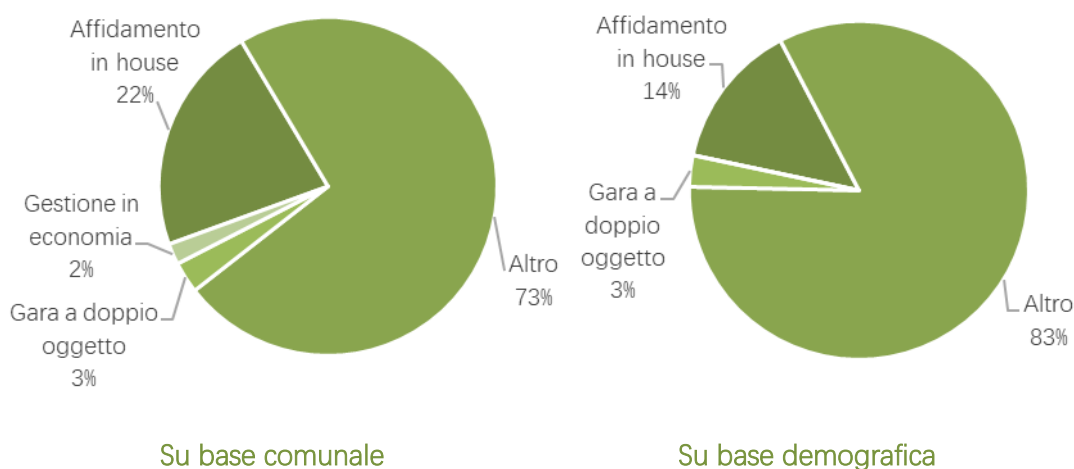
La Regione Emilia-Romagna si caratterizza per un grado apprezzabile di aggregazione gestionale, con 15 gestori che svolgono il servizio di raccolta, per un bacino medio superiore ai 340mila utenti.

Le rilevazioni condotte evidenziano che spesso il bacino gestionale è più ampio dei bacini "istituzionali" previsti dall'ATERSIR. I bacini in questione si riferiscono in particolar modo agli affidamenti gestiti da HERA S.p.A. e IREN Ambiente S.p.A., che servono circa il 70% dei comuni nella Regione.

Campione di riferimento: 100% dei comuni, 100% della popolazione regionale

MODALITÀ DI
AFFIDAMENTO²

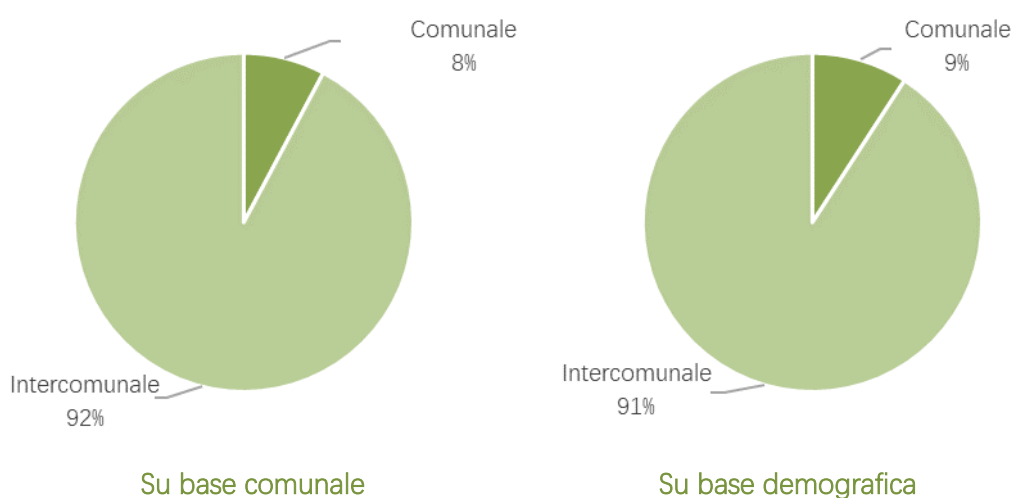
Nell'analisi della modalità di affidamento assumono un peso rilevante gli affidamenti alle società HERA S.p.a. e IREN S.p.a. Entrambe le società, quotate in borsa, sono nate dalla fusione di ex-municipalizzate e sono partecipate (direttamente o indirettamente) da azionisti pubblici per una quota di poco inferiore al 50% del capitale sociale. Nello specifico HERA è partecipata da 118 comuni, mentre IREN da 63 comuni, e dalla società veicolo Finanziaria Sviluppo Utilities, controllata al 50% dal Comune di Torino e al 50% dal Comune di Genova. I due gruppi hanno inoltre, tra le altre, diverse partecipazioni in società che operano nel settore dell'igiene urbana. La peculiarità di tali assetti di governance fanno sì che HERA e IREN svolgano il servizio sulla base di un affidamento *sui generis*, che non rientra pertanto in nessuna delle categorie individuate ai fini della presente analisi.



²Le elaborazioni relative a modalità e durata degli affidamenti si basano su un campione di dimensioni ridotte rispetto a quello di riferimento sopra citato.

**ESTENSIONE
TERRITORIALE DEGLI
AFFIDAMENTI**

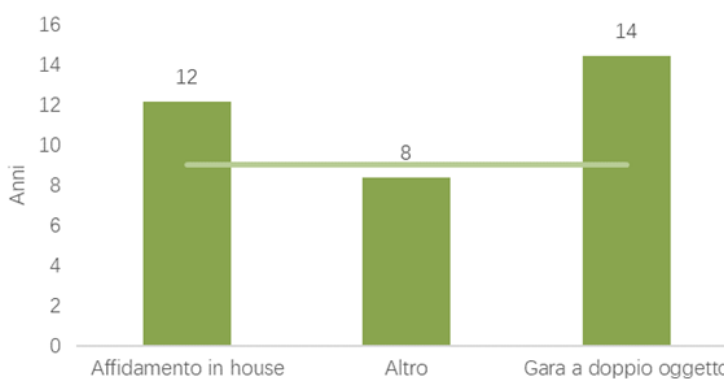
L'elevato grado di aggregazione gestionale trova inoltre riscontro nel dato sull'estensione territoriale degli affidamenti, che evidenzia la netta prevalenza di affidamenti disposti in forma associata tra più comuni. A questo proposito, si precisa che la stragrande maggioranza degli affidamenti è riconducibile alle convenzioni stipulate dalle previgenti Autorità d'Ambito provinciali, ancora attive in virtù di proroghe. Fanno eccezione tre bacini di affidamento, per i quali l'ATERSIR, sulla base dell'attuale normativa regionale, ha affidato il servizio ad un gestore unico. Inoltre, al momento della rilevazione risultavano in corso di espletamento nuove procedure di gara per l'individuazione di un gestore unico per alcuni bacini di affidamento. Tale scenario sembra pertanto confermare che sia effettivamente in atto un processo di riordino volto ad armonizzare gli assetti gestionali del servizio all'attuale impianto organizzativo-istituzionale.



**DURATA MEDIA
DEGLI
AFFIDAMENTI PER
MODALITÀ DI
GESTIONE**

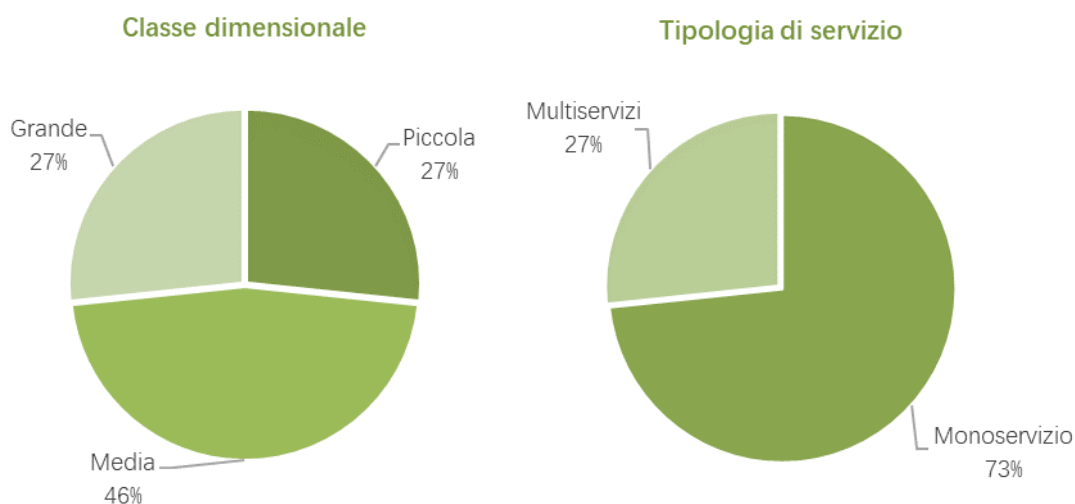
La durata media degli affidamenti rilevata è pari a 9 anni. Nel bacino servito dalle società HERA S.p.a. e IREN S.p.a. – riferito alla modalità di affidamento classificata nella categoria "altro" - si registra una durata media di 8 anni, un arco temporale inferiore rispetto agli affidamenti in house o disposti a seguito di gara a doppio oggetto.

Come già anticipato, la maggior parte del territorio (l'88% dei comuni e il 92% della popolazione) è interessata da gestioni svolte in regime di proroga, nelle more di nuovi affidamenti conformi all'attuale normativa da parte di ATERSIR.



**CARATTERISTICHE
DEI GESTORI**

La prevalenza di gestori di dimensioni medio-grandi è un ulteriore dato che riflette il superamento di una gestione frammentata del servizio di raccolta dei rifiuti. Delle società individuate, quattro sono classificate come multiservizi.



**PRODUZIONE DEI
RIFIUTI E
RACCOLTA
DIFFERENZIATA**

Nel 2017 ciascun abitante dell'Emilia-Romagna produce mediamente 642 kg di rifiuti urbani, un valore che supera notevolmente il dato nazionale e che è attribuibile allo sviluppo economico della Regione e ad un più elevato livello dei consumi. L'Emilia-Romagna risulta, inoltre, tra le prime regioni in Italia per percentuale di raccolta differenziata, confermando il trend positivo degli ultimi anni.

